

TESIS DE GRADO

CIENCIA

POLÍTICA



*Universidad
del
Salvador*

USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

***Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos de gobierno
y su vínculo en el marco de los Centros de Primera Infancia;
¿La deuda pendiente de la cooperación coordinada en la
CABA?***

NATALIA SANTAMARÍA
natalia.v.sant@gmail.com

Tutora: María Pazo
Fecha de entrega: 31 de Marzo de 2016

Índice

1. Tema.....	p. 4
2. Problema.....	p. 8
3. Objetivos.....	p. 12
4. Hipótesis.....	p. 12
5. Diseño Metodológico.....	p. 13
6. Marco Teórico.....	p. 15
7. Desarrollo.....	p. 33
7.1.Desarrollo histórico de las Organizaciones de la sociedad civil en Argentina.....	p. 33
7.2.Marco legal	p. 37
7.3.Programa Centros de Primera Infancia.....	p. 39
7.4.Organizaciones civiles y Gobierno en el marco de los CPI.....	p. 44
7.5.El acuerdo.....	p. 44
7.6.Dependencias Gubernamentales.....	p. 45
7.7.Rendición de cuentas.....	p. 47
7.8.Financiamiento de los Centros de Primera Infancia.....	p. 50
7.9.Presupuesto: ¿Actividad o programa?.....	p. 54
7.10. Regulación interna, funcionamiento general y diversidad de los CPI.....	p.60
7.11. Articulación con Ministerio de Desarrollo Social y articulación Interministerial.....	p. 61
7.12. Universalización vs. Focalización.....	p. 68
7.13. Las relaciones estratégicas entre Gobierno y Organizaciones de la Sociedad civil.....	p. 71

8. Conclusiones.....	p. 74
9. Bibliografía.....	p. 83
10. Anexo I.....	p.87
11. Anexo II.....	p.297



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Organizaciones de la Sociedad Civil, Organismos de gobierno y su vínculo en el marco de los Centros de Primera Infancia: ¿La deuda pendiente de la cooperación coordinada en la CABA?

1. El tema de investigación

El presente trabajo aborda la dinámica entre organizaciones de la sociedad civil y Organismos de Gobierno en políticas públicas orientadas a niñez en situación de vulnerabilidad social, haciendo foco en los Centros de Primera Infancia y su vínculo con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante el período 2009-2011. La etapa comprende desde el inicio del Programa¹ hasta la finalización del primer mandato de Mauricio Macri frente al Poder Ejecutivo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En los últimos años hemos presenciado algunos cambios en el paradigma de la administración pública. A partir de la crisis del Estado de bienestar y con el surgimiento de las políticas económicas neoliberales de los años '80 y '90, las transformaciones administrativas y gerencialistas propias del campo económico se abrieron paso en la cosa pública dando lugar a lo que luego se dio a conocer como la Nueva Gestión Pública (NGP). Esta transformación implicaba una mudanza en la orientación de la gestión, que desde esta perspectiva se enfocaría hacia resultados. Se añadía también una mayor profesionalización de las agencias estatales y la figura de autoridades operativas descentralizadas, estas transformaciones buscaban generar además incremento en la participación social y aumentar la eficacia en la gestión.

La nueva forma de administración pública se distanciaría de este modo de una orientación más tradicional y burocrática lo que Martinic (1998) llama Enfoque Universal, es decir acciones tendientes a reducir la pobreza, redistribuir beneficios, etc. dirigidas al conjunto de la población. Aproximándose al

¹ Nombre completo: Programa Centros de Primera Infancia

Enfoque particular o focalizado, que “busca los mismos objetivos pero a través de la asignación de recursos a la población que comparativamente está más afectada. Este enfoque surge en el contexto de una drástica disminución del gasto social donde el Estado, al mismo tiempo, debe garantizar una mayor eficacia en cuanto a la gestión y capacidad para llegar efectivamente a su población objetivo. [...] La focalización debe ir acompañada de una preocupación especial por la calidad y la pertinencia de las intervenciones que se llevan a cabo.” (Martinic, 1998, p. 12). En este contexto la preocupación de la administración pública consistiría en reducir costos incrementando la efectividad y la receptividad de beneficios por parte de la población de destino. Para lograr este objetivo los programas se clasificarían en función de necesidades básicas o grado de pobreza y se formularían índices para evaluar y clasificar quienes podrían ser sujetos de ayuda social. Según Martinic, como corolario de la crisis del Estado benefactor se habría reconfigurado el cuadro de las instituciones que ejecutaban proyectos sociales en pos de solucionar problemas y necesidades básicas. En ese momento también fue, cuando se hizo notorio el incremento de organizaciones de la sociedad civil que trabajaban con poblaciones específicas y de manera local.

Si bien en Argentina podemos rastrear el origen de las organizaciones de la sociedad civil desde la época colonial, de un tiempo para acá es creciente la preponderancia que asumen las mismas. Hoy las organizaciones sociales desempeñan funciones variadas que van desde visibilizar reclamos de derechos, hasta suplir necesidades básicas de la población como salud, alimentación o generar espacios de recreación. Y pese a que no es sencillo situar un tiempo exacto de inicio en que las organizaciones de la sociedad civil tomaron más notoriedad, puesto que se trata de procesos históricos que no suceden de un momento a otro; aún así podemos decir que estos cambios, el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil como un actor con una importancia cada vez mayor y las transformaciones de la nueva gestión pública, tienen un punto de encuentro. En efecto una de las características de la NGP es una mayor participación social, y halla en las organizaciones de la

sociedad civil una herramienta para operacionalizarla. Sin embargo las innovaciones en cuanto a la administración pública no se detienen. En la búsqueda de mejoras para gestionar el aparato estatal nuevas herramientas van surgiendo, tal es el caso de la co-creación, la cual en pocas palabras introduce la idea de involucrar al ciudadano en el proceso de la política pública, abarcando su diseño, su implementación, e incluso su evaluación. La idea subyacente aquí es que no hay otro que conozca mejor las problemáticas que quien las vive. Por lo cual para dar mejores respuestas se plantea un trabajo multiactoral, abierto y colaborativo.

Son varios los autores que abordan la temática respecto al incremento de la sociedad civil como canalizadora de demandas sociales y las organizaciones de la sociedad civil como actores con una función cada vez más protagónica en la política.

Bernardo Sorj (2005), en "La democracia Inesperada", presenta esta realidad del nuevo protagonismo de las organizaciones de la sociedad civil como parte de los cambios globales de los tiempos que corren.

El autor expone que las categorías sociales consideradas centrales de la democracia en los estudios tradicionales, se encuentran en estado de mutación. Es decir, la construcción de identidades sociales ya no es trabajadores/pueblo versus capitalista/ elites, como lo era en la época del capitalismo industrial. Las clases sociales, a la manera que las entendíamos, como actores colectivos del siglo XX han perdido su centralidad. Sorj manifiesta que la ciudadanía moderna construyó en simultáneo dos nociones, la de individuos libres e iguales y la de comunidad nacional. De esta manera el concepto ciudadanía suponía sujetos vinculados por valores compartidos y proyectos para la sociedad en su totalidad más allá de que los mismos pudieran ser conflictivos y disímiles entre si. Sin embargo, para este autor, la proliferación de intereses individuales junto a valores personales o de grupos reducidos como prioritarios, pone en jaque la noción republicana de espacio público y bien común. Lo que da como resultado, una transformación en las

organizaciones políticas. Entonces, ocurre la fragmentación de la representación social a la par de la fragmentación de las identidades. Se escinde la idea de partidos políticos y moral, quedando la moral en manos de la sociedad civil. La cual aparece en el imaginario colectivo como única institución portadora de virtudes políticas, aún por parecer no política. Es allí donde surge la paradoja democrática, dice Sorj, que se manifiesta en el debilitamiento de la democracia política, no por falta de valores democráticos sino, por el contrario, debido a la profundización de las expectativas igualitarias. Mientras anteriormente las innovaciones sociales se incorporaban a marcos ideológicos, ahora en la era de auge de los derechos humanos no es así, ya que estos se mueven en una lógica de expansión y fragmentación permanente. No es propio de las organizaciones de la sociedad civil debatir entre sí, como lo hacen los partidos (una parte que se contrapone a otros) sino que se éstas constituyen en oposición al mercado y al Estado.

Catalina Smulovitz (2008), también tiene algo que decir en cuanto al importante crecimiento en el número de organizaciones de la sociedad civil. A cerca de las organizaciones que reclaman derechos y al rol creciente de las mismas, dos hipótesis son expuestas por Smulovitz. La primera, que es producto de las limitaciones del sistema de representación para expresar la diversidad y multiplicidad de intereses y preferencias de actores políticos y sociales. Lo que genera búsquedas alternativas para ser oídos. Mientras que la segunda hipótesis asocia el crecimiento del rol político de las organizaciones, al descubrimiento histórico del derecho como instrumento de reclamo, resultado de las violaciones de derechos humanos durante la época de dictadura Militar. Las hipótesis serían complementarias para la autora. Desde su perspectiva, dado que la representación perfecta y completa no es materialmente posible, la emergencia de estos movimientos sociales no tiene que ver necesariamente con fallas en la representación partidaria sino más bien con los límites materiales de la representación electiva. Si los mecanismos de representación política no simplificaran y redujeran la diversidad de lo social no sería posible llegar a soluciones, ni a tomar decisiones. Por esta causa los actores sociales

que tienen demandas intensas y poco extendidas, también tienen incentivos suficientes para buscar otro medio de intervención. En este contexto, hay un cambio de posicionamiento en los actores del movimiento de derechos humanos frente al reclamo si se lo compara con tiempos pasados. En vez de ser el Estado el otorgador de derechos, pasa a ser el protector de los derechos existentes o virtuales, y la sociedad la demandante de protección. Aunque no todas las demandas que invocan derechos se transforman en demandas jurídicas, las que lo hacen, logran que sus demandas se resuelvan por procesos estandarizados y públicos y que su resultado sea imperativo. Para la autora este tipo de intervención, a través de las organizaciones civiles que invocan derechos, permite legitimar sus pedidos y participación, y a su vez el malestar civil con la representación, los representantes y sus funciones.

Todas estas cuestiones son relevantes dado que asistimos a procesos de cambios sociales y en las formas de gestionar las políticas públicas. Los gobiernos locales principalmente, ven en las organizaciones recursos humanos, sociales y políticos de alcance territorial con presencia e impronta propia, presentes en lugares donde simplemente había vacíos que demandaban una respuesta o que antes eran patrimonio exclusivo de partidos y punteros políticos.

2. Problema de investigación

Por lo menos cuatro formas de fundamentar por qué es deseable desarrollar una sociedad civil fuerte y que puede lograr, son las que deja planteadas Marcelo Leiras (2007): un argumento de pluralismo de formas de vida, un argumento de pluralismo político, un argumento de representación democrática o un argumento de eficiencia. Puesto que éstas no especifican bajo que condiciones puede hacerlo, desarrolla cuatro contra-argumentos que permiten identificar esas condiciones. El primer contra-argumento es que la participación política no siempre aglutina las virtudes humanas. La sociedad civil no se basta a si misma. Si bien el Estado es una asociación, no es una asociación

cualquiera sino la que posibilita la existencia de todas las demás, las cuales no podrían subsistir por ejemplo sin un marco legal, ya que se convertirían fácilmente en una suma de singularidades socavando la pluralidad. Este contra- argumento nos recuerda el temor de Sorj, que las individualidades finalmente socaven la democracia. Para posibilitar el encuentro de las individualidades también es necesaria una identidad común, y esto es bastante difícil en ausencia de una autoridad pública que pueda hablar por todos y en nombre de todos. Si bien los funcionarios no actúan siempre en función de los intereses de todos, por su rol, tienen otras restricciones más complejas que las OSC. El segundo contra-argumento, es que desde un punto de vista democrático la sociedad civil no garantiza el pluralismo político. Así, la multiplicación de intereses particulares políticamente organizados no es garantía de neutralización recíproca, por el contrario puede incrementar el riesgo de colonización del aparato estatal. Quienes sostienen esto afirman que la soberanía estatal es condición del gobierno democrático. Y es mediante el Estado que los intereses no organizados son mejor representados, ya que las personas con menos recursos financieros son las que más dificultades tienen a la hora de organizarse.² Desde esta postura se levanta la representación política por parte del Estado, como defensa del igualitarismo democrático. El tercer contra-argumento sostiene que los problemas que afectan al Estado en representación y rendición de cuentas, que los partidos políticos no logran combatir, también alcanza a muchas OSC.

En este punto Leiras hace algunas observaciones, afirma que el problema de la representatividad se hace notorio cuando hay demandas que al compararlas con otras por las mismas razones merecerían también una respuesta oficial por parte de las autoridades. Además dice, en democracia las OSC pueden complementar la representación partidaria y electoral, aunque es claro que

² Es algo diferente a este contra-argumento lo que pasa en algunos sectores de la Ciudad de Buenos Aires si pensamos por ejemplo en los comedores autogestionados que han surgido de las villas de emergencia, incluso las guarderías atendidas por las mismas madres (madres cuidadoras), claro que se podría afirmar también que estos casos son la excepción que confirma la regla.

complemento no quiere decir reemplazo. Y esa función complementaria no es una condición que todas las OSC satisfacen necesariamente de forma natural.

Un cuarto contra-argumento declara que la mayoría produce bienes colectivos pero no bienes públicos en el sentido estricto del término. Es decir, bienes que no pueden excluir a nadie de consumir y cuya disponibilidad no se reduce por cada consumo individual.

Si a todo esto le adicionamos lo que describíamos en el primer apartado, la expansión y multiplicación de derechos, con los beneficios y los peligros que los mismos conllevan: Por un lado reivindicaciones esperadas por largo tiempo y apropiación de derechos, a la par de la fragmentación en la sociedad e individualismo. Un escenario en que la sociedad civil está tomando a su cargo a través de organizaciones la canalización de múltiples demandas que anteriormente corrían por cuenta del Estado y/o partidos políticos. La probabilidad de que en algunos casos dichas organizaciones sociales puedan gestionar ciertas cuestiones mas eficaz y efectivamente que los aparatos burocráticos estatales tradicionales. Sumado a transformaciones en la administración pública en las que se propone como opción "gerenciar" el Estado para lograr mejores resultados a un menor costo. O la posibilidad de comenzar a "co-crear" las políticas que van a afectar la vida del ciudadano. Se presenta un escenario en el cual esta planteada la viabilidad de una nueva forma de realizar las políticas públicas donde las organizaciones sociales asuman un rol cada vez más particular, la cuestión es saber cuál es ese rol en cada caso.

En este trabajo nos ocupa el estudio de la interacción Estado- Organizaciones de la sociedad civil orientadas a niñez en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de Buenos Aires dentro del marco de la política pública: Centros de Primera Infancia de 2009 a 2011.

Considerando a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nos surgen algunos interrogantes. ¿Cuál es el estado de la relación entre organismos estatales y organizaciones civiles que trabajan con niñez en situación de vulnerabilidad

social? ¿Existe vínculo? ¿Hay cooperación y/o coordinación entre estos actores?

Por otra parte, la emergencia y el protagonismo de las organizaciones civiles de las últimas décadas ¿Pone en jaque la noción republicana de espacio público y bien común, como manifiestan algunos autores? ¿O esta mutación de la sociedad, en ocasiones permeada de individualismo, genera sus propios y nuevos espacios donde la democracia puede subsistir? ¿Son un problema para la política o es una forma de realizarla, sólo que no en la forma que la conocíamos hasta ahora? De ser así, ¿Cómo se ve en lo fáctico? ¿Hay políticas públicas en las que el tercer sector trabaje junto al gobierno? ¿Cómo son estas prácticas?

En la Ciudad de Buenos Aires, ¿Cómo son las políticas públicas respecto a las tareas en común con organizaciones de la sociedad civil que trabajan en niñez? ¿Hay tercerización de servicios? ¿Qué tiene para decir sobre esto la nueva gestión pública? ¿Qué es lo que ha pasado de 2009 a 2011 en la Ciudad de Buenos Aires en cuanto a los Centros de Primera Infancia, la forma de gestionar del Estado y las organizaciones de la sociedad civil? ¿Cómo resolver problemas universales y problemáticas particulares? ¿El modelo de gestión es el burocrático formal tradicional o ha habido un cambio a un modelo que tiende al gerencial? En caso de que sea así ¿Cómo ha repercutido en el plan centros de primera infancia que es el que vamos a estudiar? ¿Qué es la co-creación cuando hablamos de políticas públicas? ¿Afecta a nuestro tema? Todo lo expuesto anteriormente es la razón por la que entendemos es pertinente relevar el estado de situación respecto a este fenómeno en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Capital de nuestro país. La interacción entre gobiernos-organizaciones de la sociedad civil hoy es parte de la cotidianeidad en la gestión pública en distintos puntos del Globo y todo indica que en el Área de Primera Infancia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social en la Ciudad de Buenos Aires, también. Lo concreto es que como fenómeno en general se expande y con aparentes intenciones de permanencia, de manera

que consideramos pertinente interpretar la dinámica actual entre gobiernos - organizaciones civiles. Si bien este es un tema amplio y abarcarlo en su totalidad excede el alcance de este estudio creemos ningún esfuerzo es infructuoso cuando se trata de comprender las realidades en las que estamos inmersos. Aquí haremos foco en el estudio de los Centros de Primera Infancia en la Ciudad de Buenos Aires y cómo estas organizaciones se vinculan con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente el Área de Desarrollo Social, Gerencia de Apoyo a la Primera Infancia.

3. Objetivos

Objetivo General:

Analizar el Programa Centros de Primera Infancia, haciendo hincapié en la relación de organismos de gobierno y organizaciones de la sociedad civil, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) durante el período 2009-2011 respecto a políticas de bienestar social orientadas a la niñez.

Objetivos Específicos:

- Estudiar el Programa de Centros de Primera Infancia desarrollado en la CABA, donde el gobierno y las OSC trabajan juntos. Analizando el grado de institucionalización de la política estudiada en términos de la existencia de oficinas específicas, la categoría que las mismas poseen, si se realiza tercerización de los servicios de infancia hacia las OSC y cómo son las contrataciones.
- Analizar en el marco de dicho programa, el vínculo e interacción entre las organizaciones civiles y el Gobierno de la CABA, si existe relación de cooperación o no.

4. Hipótesis

Nuestra hipótesis es que, si bien en la Ciudad de Buenos Aires durante la primera gestión de gobierno de Mauricio Macri (2007-2011), se le ha dado un lugar de importancia a las organizaciones de la sociedad civil, específicamente en el caso de los Centros de Primera Infancia (2009-2011), a causa de que aún no se ha logrado un funcionamiento coordinado, de articulación y de cooperación entre los últimos y los Organismos de Gobierno de la Ciudad; no actúan sinergizándose mutuamente en algunos aspectos que podrían hacerlo.

5. Diseño Metodológico

El diseño metodológico de nuestro trabajo se enmarca en los de tipo cualitativo. El tipo de investigación que hemos realizado es descriptivo y exploratorio.

A) Evaluaremos las variables a través de información primaria, entrevistas en profundidad a: 1- Funcionarios de la Dirección General de Fortalecimiento de la Sociedad Civil (DGFSC), la cual tiene a su cargo la Gerencia de Centros de Primera Infancia. La DGFSC depende de la Subsecretaría de Promoción Social que a su vez responde al Ministerio de Desarrollo Social.

2- Referentes de los Centros de Primera Infancia (CPI), directores de Centro, psicopedagogas, maestra, trabajadora social, estimuladoras tempranas, secretaria. Un total de dieciséis Centros entrevistados, diez de los cuales formaban parte de los veintitrés que se encontraban en funcionamiento en el período 2009-2011: Leandro N. Alem; Gurises; FUNDAMIND; Años Felices; Pulgarcito; El Alfarero; La Hormiguita Viajera; Ositos Cariñosos; Estrellita y El Conejo Travieso. Y seis que se inauguraron posteriormente: Zapatito; Proyecto de Vida; La Buena Semilla (Mismo director que Proyecto de Vida); San José de Flores; San Francisco de Asís y Mis Primeros Años.

Forman parte de la muestra los centros que trabajan en cooperación con CONIN: Pulgarcito, Proyecto de Vida, Ositos Cariñosos y San José de Flores.

B) Realizaremos relevamiento de datos secundarios: Documentación correspondiente tanto al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como a las diferentes organizaciones seleccionadas. Incluyendo informes de Auditoría de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.³

Las variables que utilizaremos en nuestra investigación son:

- Importancia a OSC orientadas a niñez en situación de vulnerabilidad durante Mandato de Mauricio Macri

Indicadores: Agencias/ oficinas/ dependencias gubernamentales que trabajen con el tema

Planes/ proyectos al respecto

Cantidad de organizaciones con las que trabaje el gobierno en el tema

- Nivel de coordinación y cooperación en el funcionamiento entre OSC y Gobierno

Indicadores: Proyectos que se estén realizando orientados a la atención de la niñez en situación de vulnerabilidad social, en los que Gobierno y organizaciones trabajen juntos. (ej. Cantidad de CPI, funcionando)

- Grado de Institucionalización de la política

Indicadores: Oficinas específicas

Tercerización de servicios – Nivel de Precarización laboral

Acuerdos – subsidios

Articulación con otros ministerios

³ Los diez CPI entrevistados que funcionaban el período estudiado, también formaron parte de un proyecto realizado por la Auditoría General de la Ciudad en 2011.

6. Marco teórico

Como lo hemos mencionado al introducir nuestro trabajo, es creciente rol que asumen hoy día las organizaciones de la sociedad civil. Es corriente que las mismas promuevan debates sobre alguna problemática específica, desarrollen la tarea de incorporar temas a la agenda pública, así como también que fomenten la movilización social, que apoyen o nieguen su respaldo a determinado tipo de políticas públicas, incluso que participen de los procesos de diseño, implementación y monitoreo de dichas políticas. De manera que las vemos desempeñando una amplia gama de funciones, poseyendo gran diversidad y espectro de acción al tiempo que cobran cada vez más relevancia en el desarrollo de la política cotidiana, lo cual evidencia la necesidad de profundizar en el análisis de estas organizaciones y su interacción con el gobierno local a la hora de gestionar políticas de bienestar social.

Al introducir estas nociones no sólo estaremos considerando las organizaciones sino también adentrándonos en el campo de la administración pública.

Pero para analizar lo primero que necesitamos comprender es que queremos significar cuando nombramos determinada cosa, de alguna manera definir la idea. A continuación, algunas precisiones conceptuales que nos introducirán en lo que buscamos dar cuenta con nuestra investigación. Primeramente que entendemos por Estado y que por organizaciones de la sociedad civil. Luego presentaremos los conceptos sobre nueva gestión pública y lo que implica. Revisando las ideas de incidencia, co-creación y el significado de evaluación de procesos.

Las organizaciones de la sociedad civil y una definición de Estado

Estado según M. Weber (1968), a quien tomaremos como referencia para esta definición, nos remite al monopolio de la coerción física, territorialidad y dominación legal. Se complejiza un poco más al definir organizaciones de la

sociedad civil (OSC). Sucede que incluso al nombrarlas encontramos múltiples términos: organizaciones sin fines de lucro, organizaciones del tercer sector, organizaciones benéficas, organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de bien común, organizaciones voluntarias, entidades intermedias y podríamos seguir. Esta multiplicidad de términos es un reflejo de la diversidad de instituciones que se pretende agrupar en la mencionada definición. Podríamos afirmar que las organizaciones de la sociedad civil son todas aquellas que surgen de la sociedad, y sería cierto, pero no dejaría de ser una definición demasiado laxa.

Evidentemente los términos que se usan para definir a las organizaciones no se utilizan sin razón, sino que su aplicación está directamente relacionada tanto con el papel que jugó la institución en la historia, la cultura política, el contexto nacional y cómo han aparecido las mismas en la escena pública (Thompson, 1994).

Una definición de la sociedad civil adaptada al marco local por el Comité Consultivo Argentino ("Argentina Advisory Committee"), expresa que la sociedad civil es "La arena social, diferenciada del Estado, el mercado y la familia, compuesta por organizaciones y acciones voluntariamente orientadas hacia la ejecución o la promoción de intereses comunes". (CIVICUS, Índice de la Sociedad Civil Argentina, 2008-2010, pp. 19, 20).

En el marco del debate sobre la definición del tercer sector Anheier y Salamon (1992) presentan y evalúan las siguientes definiciones entre otras: - **Definición legal:** parte de las previsiones legales específicas de cada país para clasificar las organizaciones que entran en el sector sin fines de lucro. - **Definición económico-financiera:** la que se maneja en el Sistema de Cuentas Nacionales de Naciones Unidas. El sector sin fines de lucro sería el que obtiene sus ingresos mayoritariamente de contribuciones de sus miembros y aportes privados. Y finalmente Anheier y Salamon, presentan su propia perspectiva, la **definición estructural-operacional**. Según la cual las instituciones que forman parte del tercer sector deberían cumplir con siete

características.⁴**Estructuradas/Formales:** deben tener algún grado de institucionalización. Si no existe un certificado o registro legal, la formalidad puede demostrarse a través de encuentros regulares o reglas de procedimiento. **Privadas:** no deben formar parte del aparato de gobierno ni deben estar dirigidas por mesas directivas dominadas por agentes gubernamentales. No significa que no puedan recibir importantes aportes gubernamentales, o que agentes gubernamentales no puedan sentarse en sus directorios. **Sin distribución de beneficios:** pueden acumular excedentes, pero éstos no deben redistribuirse entre sus socios o directores, sino que deben ser reinvertidos en los objetivos básicos de la organización. **Autogobernadas:** deben reglar sus propias normas y procedimientos de gobierno interno, y no estar controladas por entidades externas. **No comerciales:** los objetivos con que se organizan no deben ser principalmente comerciales. No significa que no puedan obtener ganancias de sus actividades. **No partidarias:** promover candidatos políticos no debe ser su compromiso primario. No significa que no puedan embarcarse en actividades políticas no partidarias. **Voluntarias:** deben incluir un grado significativo de participación voluntaria. No significa que la mayoría de su personal deba ser voluntario, o que la mayor parte de sus ingresos provenga de donantes.

La de Salamon y Anheier es la definición de **organizaciones de la sociedad civil** que utilizaremos en nuestro trabajo.

Dentro de ésta última categorización se encuentran las "Organizaciones No Gubernamentales (ONG's): son las organizaciones de la sociedad civil que no poseen fines de lucro. Presentan un rol complementario y solidario para colaborar y complementar en las áreas en dónde el alcance del Estado es débil."(RACI, 2015, p.105).

⁴ En otros textos Salamon y Anheier modifican la definición reduciendo los siete criterios que deberían cumplir las organizaciones para formar parte del sector, a cinco: Estructuradas, autogobernadas, privadas, que no distribuyan los beneficios entre sus miembros y voluntarias; eliminando no partidarias y no comerciales.

Ahora bien, hallamos algunos otros rasgos propios del término organizaciones, uno de ellos es que expresa un colectivo, individuos que se agrupan teniendo como base ideas, valores, propósitos y también normas que comparten, éstas últimas no siempre están escritas, como lo expresaba la definición de Anheier y Salamon. Aún así, el respeto hacia las normas en común es lo que hace que la organización perdure, ya que es el proceso de institucionalización lo que permite la vida de las organizaciones por medio de la estabilidad y el cambio. (M. Fournier, et. al., 2012). Simultáneamente como éstas se encuentran en un contexto histórico y social determinado hay algunos otros elementos a tener en cuenta:

- i) al rol que cumplen las mismas en el presente, en el actual proceso político, cultural y social que estamos viviendo;
- ii) a qué tipo de interacciones tienen entre ellas y con otras instancias de la sociedad
- iii) desde dónde se paran en relación a la temática del poder – en lo teórico – y al poder real en la práctica y,
- iv) qué distingue su accionar de otros actores sociales (si es que algo lo distingue...)” (M. Fournier y otros, 2012, p. 7).

Leiras (2007) también enfatiza ciertos temas que creemos oportunos para nuestro trabajo. Por empezar, la autonomía y el carácter voluntario que destacan a las organizaciones de la sociedad civil no son sinónimos de autosuficiencia, ya que en sí mismas las OSC no son ni un orden, ni un sistema, sólo pueden serlo cuando desde afuera algún agente lo sistematiza, en este caso el Estado. En segundo lugar, usualmente para denominar a la sociedad civil recurrimos a negaciones. Dichas negaciones contienen en sí mismas ideas implícitas, tal es el caso de “no gubernamentales” tácitamente significa que tienen alguna similitud con las gubernamentales, esta similitud suele presentarse como interpretación o persecución de bien público. Igualmente detrás de la afirmación de que son organizaciones “sin fines de lucro” subyace la idea de que en algo se asemejan a las empresas, lo cual se

entiende generalmente en que son independientes respecto del Estado. Tercero, la expresión sociedad civil, suele usarse en dos sentidos. Cómo un espacio donde se realizan asociaciones voluntarias y como un sujeto, con capacidad de acción y propósitos, sobre todo cuando se lo piensa en su relación con el Estado. Éste último uso, para el autor, desde el punto analítico es equívoco puesto que en el ámbito de la sociedad civil las organizaciones que se desarrollan son muy diversas y solo en casos excepcionales coordinan su acción colectiva y adoptan propósitos comunes. Es por eso que el vínculo entre el Estado y la sociedad civil debe ser pensado en plural, en otras palabras, hay tantos vínculos como organizaciones en el Estado y como tipos de organizaciones hay en la sociedad civil.⁵

Cuarto, importante desde el punto de vista local, el desarrollo de la sociedad civil conformado por asociaciones voluntarias y anónimas en Argentina, se dio en paralelo al desarrollo del Estado. Y aunque esto no implique necesariamente una relación causal, en este caso afirma el autor, la hay. La concentración de la autoridad política ha contribuido a la autonomía de las organizaciones civiles en especial de la Iglesia Católica. Sin embargo, su origen común no implica que sean complementarias o reductibles la una con la otra. Así como hay Estados que pretenden someter o cooptar a las asociaciones voluntarias, también hay en la sociedad civil quienes desean mantenerse por fuera de la comunidad política, que se definen en oposición al Estado o se imaginan reemplazando a este último. Se podría decir entonces que la coexistencia de una sociedad civil fuerte y un Estado eficaz es más bien un producto particular de la modernidad que una realidad inexorable. Y que no resulta tan sencillo afrontar las tensiones a las que se enfrentan. Por lo cual para Leiras es importante indagar en cuáles son las formas que podría adoptar

⁵ En este punto quizás se podría observar que hay países donde la estructura de redes, ha funcionado. En estos casos las diversas OSC a pesar de la diferencia de objetivos, estrategias y aún muchas veces de criterios han logrado agruparse bajo una identidad común de asociaciones de la sociedad civil y delegar la confianza en una organización que las represente frente a otros sectores.

esta coexistencia en lugar de intentar suprimir alguno de los dos sectores ya sea Estado o sociedad civil.

Para terminar afirma que la intervención pública de las OSC y un vínculo productivo con las autoridades públicas exige incorporar el punto de vista del Estado, es decir que, la coerción, un marco de reglas y un espacio de acción comunes son necesarios. Y que la sociedad civil, no es una versión superior de lo público. Así si partimos de que no existe dicha versión superior y, aceptamos que la coerción es inevitable, “la afirmación de la política y la estatalidad aparecen como corolarios de la sociedad civil como pluralidad.” (Leiras, 2007, p.27)

Modelo de Nueva Gestión Pública

El modelo de nueva gestión pública (NGP) o visión gerencial de la administración pública surge en el contexto de las políticas neoliberales de fines de S. XX. Utiliza técnicas empresariales exitosas en el sector privado, tiene por objetivo minimizar costos y optimizar los resultados. El destinatario de la gestión es el “cliente-ciudadano”, lo cual establece un nuevo criterio de control de gestión que pone de relieve la importancia de la calidad como requisito permanente en este enfoque. Entre las ideas que lo conforman hallamos la tercerización de servicios, el voluntariado y la asociación gobierno-sociedad civil. Algunas nociones rectoras, como enunciábamos al comienzo incrementar eficiencia y eficacia del Estado, a través de la descentralización y desconcentración del aparato estatal. La separación entre órganos formuladores de política y agencias autónomas ejecutoras de servicios. Discrecionalidad y flexibilidad para el uso de los recursos, controlados a través de la evaluación de resultados. El control gerencial de las agencias autónomas (control de resultados, control contable, control por competencia administrada, control social). Tercerización, la transferencia hacia el sector público no estatal de servicios competitivos. Reforzar la burocracia estatal moderna y entrenada. Incrementar la autonomía y capacitación de los administradores y políticos para

una mayor calidad de las decisiones estratégicas tocante a: garantizar la propiedad, respetar los cimientos macroeconómicos que apunten a la estabilidad y previsibilidad de las variables económicas, fomentar el capital humano en base a la educación, la salud, la cultura y el desarrollo tecnológico. Afirmar una administración pública democrática con un servicio público que presenta mayor responsabilidad del funcionario público ante la sociedad y los políticos. (Ozlak, 2001)

El concepto de estado en esta perspectiva se aproxima a:

“un aparato institucional más pequeño y especializado, profesionalizado, técnico y eficiente, que actúe con una lógica económica estricta, diversificado en su oferta y con una creciente "privatización de la opción" en la demanda, que abra espacios cada vez más amplios para que el mercado actúe de modo autónomo bajo "necesarios" mecanismos de regulación o fijación de reglas del juego”. (Santibáñez, 2000)

Podríamos decir que la reforma gerencial implica la reformulación del rol del Estado. Tres subsistemas institucionales deben gestionar en diferentes ámbitos (Bresser- Preira, 2001) el Estado como garante de los derechos sociales⁶ sin sustituir al mercado en cuanto productor-empresario; por su parte el mercado, a cargo de la producción de bienes y servicios, eficiente e imperfecto, quien asigna los recursos; y por último el sector público no estatal (organizaciones sin fines de lucro, organizaciones de la sociedad civil), quienes ejercen control sobre agencias gubernamentales y gestionan servicios.

Según Bresser- Preira hay dos cuestiones centrales en la reforma gerencial, primero la descentralización como un proceso político y administrativo por medio de la cual el Estado le devuelve funciones a la sociedad civil. La gestión local permite mayor participación y a su vez mayor control sobre los gobernantes. Y segundo, la accountability por medio del mencionado control

⁶ Vemos un correlato con el planteo de C. Smulovitz, el Estado como garante de los derechos, ya no como quien los otorga.

social y los contratos de gestión y resultados y la competencia controlada. (Bresser- Pereira, 2001)

Como señalamos anteriormente la NGP trae consigo entre otras características la tercerización (también outsourcing o externalización) como nueva forma de la administración pública. Es importante diferenciar este término para no confundir con privatización, ya que al surgir en el ámbito de las políticas neoliberales, medidas que luego se conocieron como Consenso de Washington, es común que suceda. Sin embargo, en la privatización hay un cambio de titularidad de un público a un privado, mientras en la tercerización la responsabilidad todavía es pública, tanto de la provisión del servicio como de la calidad. Entonces definimos que "La **externalización** consiste en confiar a agentes externos a la organización parte de la producción o de los servicios, aquellos en los que la ejecución con medios propios no es óptima, con el fin de mejorar la posición de la organización en uno o más aspectos." (Mas Sabaté, 2004, p.1. Negrita en el original). Detrás de esta acción está implícita la idea de que hay otro que puede mejorar lo que se está haciendo, agilizando los procesos, el tiempo, la calidad, evitando generar infraestructura innecesaria (o de alto valor) y reduciendo costos en determinado ámbito puesto que es su área de expertise, en consecuencia se le delega la tarea. Esto se aplica también a las políticas sociales.

Entre las cuestiones que advierten los especialistas no se deben obviar está que este tipo de procesos requieren de una adaptación y contextualización, de ahí que no es lo mismo la tercerización en una empresa, que en el estado; como tampoco es igual el proceso que requiere tercerizar en Nueva Zelandia, en Canadá, en Gran Bretaña, en Chile o en Argentina. Imaginar que se puede hacer un "copy" y "paste" del método puede en el mejor de los casos, dejar sin ninguna solución lo que se pretende resolver y en el peor causar mayores problemas a la hora de implementar las políticas. De manera que,

"Antes de tercerizar una parte de la operación de la compañía o institución, se debe adelantar un estudio concienzudo que cuente con

la suficiente información en todas las áreas: costos, recursos humanos, management, entorno económico, proveedores, entre otros aspectos. [...] Aunque el outsourcing tiene mucho que ver con la subcontratación, no sólo es eso, se trata más bien de establecer alianzas con firmas colaboradoras que harán más eficientes nuestras tareas fundamentales e implica un análisis y el uso del pensamiento estratégico por parte de los encargados de decidir tales asuntos. Ya que, de no ser dirigida correctamente, la decisión de tercerizar puede ser fuente de incongruencias a nivel de impacto social político e incluso económico.” (Lastra, 2009)

Incidencia

Introducimos otro concepto que pueden facilitarnos el estudio e interpretación de la relación entre las OSC y organismos de gobierno en las políticas públicas: “Incidencia” (advocacy). Es “la participación de las ONGs en el proceso político” (González Bombal, Villar, 2005, p.1). Incidencia, según estos autores no se trata de un momento específico sino de un proceso, y para poder comprender en que consisten dichos procesos de incidencia es necesario recordar que una de las características propias de las ONGs es su heterogeneidad. Es decir, son diversos los tipos de funciones, así como los valores y los campos de acción en los que cada una de ellas se desempeña, es por eso que no se las puede considerar en bloque, y al analizarlas no se puede dejar de contemplar este punto. Aquí el planteo es semejante al de Leiras, es decir, si se quiere analizar la incidencia “no puede pensarse en términos sectoriales, porque lo que está en juego no es una relación general y uniforme entre los sectores gubernamental y no gubernamental, sino entre intereses estratégicos y preferencias políticas de OSC específicas, con las agencias gubernamentales” (González Bombal, Villar, 2005, p.1). Esto es una idea principal si, como decíamos, vemos la necesidad de profundizar en el estudio de los vínculos entre organismos de gobierno y OSC, dado que la gran diversidad de áreas de

influencia que cada una tiene así como, los intereses que los mueven son tan disímiles y numerosos como OSC hay. Con lo cual es un terreno bastante dificultoso a la hora de realizar generalizaciones.

Para conducir un proceso de incidencia es menester analizar las relaciones estratégicas que son establecidas entre Gobierno y OSCs, considerando toda la variedad de metas y medios. Es por eso que González Bombal y Villar en su trabajo toman como referencia el modelo que desarrolla Adil Najam (2000, p.7). En el cual se estudia la interacción entre OSCs y gobierno utilizando como criterio diferenciador la convergencia y diferencia entre metas y medios, como resultado se produce una matriz con cuatro alternativas: cooperación, confrontación, complementación y cooptación.

MATRIZ DE RELACIONES ESTRATÉGICAS ENTRE GOBIERNO Y ONGs

		Metas	
		Convergencia	Divergencia
Medios	Convergencia	Cooperación	Cooptación
	Divergencia	Complementariedad	Confrontación

Fuente Najam, A., op.cit.

UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Una síntesis breve de su matriz sería la siguiente: Se habla de cooperación cuando las metas y estrategias de las OSCs y las agencias gubernamentales son similares. Ocurre lo opuesto en la confrontación, este tipo de relación ocurre cuando las metas y medios son divergentes; en este caso suele haber incompatibilidades de hecho que impiden acercar las posiciones. Luego están los casos de complementariedad o complementación, que suelen ser los más frecuentes, aquí hay metas convergentes pero hay divergencia en los medios para lograrlas. Por último estaría la cooptación, las metas son divergentes pero hay coincidencia en los medios, este tipo de relación es frecuente en los vínculos clientelares.

Es importante comprender estos tipos de relación estratégica ya que según lo que postulan los autores, es en base a esto que varía el proceso de incidencia. Por ejemplo, explican: en casos de cooperación es probable que la interacción sea instrumental y se centre en la implementación de la política. En casos de confrontación, la función de las OSC puede ser bloquear u oponerse, incluso buscar cambiar las políticas a través de protestas y manifestaciones callejeras, llamando a la discusión sobre algún tema, y poniendo el foco en el impacto negativo de la política. En los casos de complementación, lo que se trata de lograr es generar consensos, ya sea presentando opciones innovadoras o a través de la persuasión, y así sucesivamente. Este modelo contempla que si las partes cambian sus intereses y posiciones estratégicas, las relaciones son factibles de cambiar en el proceso. Lo cual no es un detalle menor, dado que ésta siempre es una probabilidad.

Otro punto útil para comprender el proceso de incidencia, es visualizar en que fase se encuentra la política pública.

Si bien hay varias formas de categorizar el proceso y las fases de formación de una política pública, los autores dan la siguiente:

Establecimiento de la agenda: El objetivo de los actores involucrados, introducir en la agenda los temas e intereses con los que más se identifican. La tarea más importante en esta fase es establecer prioridades.

Formulación y promulgación: Se seleccionan las políticas y orientaciones programáticas incluyendo condiciones institucionales y de presupuesto que respondan al problema planteado. Lo principal, resolver el problema, por lo cual la tarea más importante es identificar tanto las instituciones como los decisores políticos relevantes.

Implementación: Consiste en lograr que las tareas se lleven a cabo y con la orientación formulada desde el comienzo. Puede haber reformulación a la política en esta fase.

Monitoreo y evaluación: Se realiza el seguimiento de la política, su desarrollo e implementación así como también del impacto. La tarea primordial es la valoración de la política y su implementación. Se realiza durante el proceso de implementación para poder corregir los problemas mientras se va realizando la política así se retroalimenta, o al final para aplicar lo aprendido a futuras políticas.

Otra visión en versión muy simplificada sería: diseño, ejecución y evaluación (ex ante, ex post) con criterios de evaluación permanente. (Martinic, 1998)

Las fases no se dan necesariamente ordenadas en la secuencia anterior, a veces algunas de las actividades de las fases se llevan adelante mientras transcurren otras. Identificar las etapas resulta provechoso para hacer foco en los decisores políticos y escenarios en los que es necesario incidir.

Pero además no hay que dejar de tener en cuenta las funciones que pueden cumplir las OSC en las políticas públicas. Ya que este es otro de los factores que tiene repercusiones en los procesos de incidencia, éstas pueden ser:

Formulación de propuestas: A través de la participación directa en el diseño y formulación de las políticas sociales, buscan el apoyo público y promueven sus políticas a la vez que se oponen a las que no se ajustan a sus preferencias.

Innovación: Proponen soluciones que han sido probadas a pequeña escala para aplicarlas a una mayor escala, o promueven probar opciones que no se habían considerado.

Provisión de servicios: Actividades destinadas a satisfacer necesidades de la población llevadas a cabo por las OSC. A veces en el marco de programas públicos, donde las OSC implementan las políticas.

Monitoreo: trabajo realizado por las OSC de asegurar que el gobierno desempeñe sus tareas como corresponde y las políticas sean implementadas según lo convenido. Tarea central, seguimiento y control del desarrollo de las políticas públicas.

Mobilización social: Las OSC que quieren tener influencia en la política probablemente se vean en la situación de tener que recurrir a la movilización social, aquí las organizaciones actúan como mediadoras entre diferentes actores.

Además de todo lo anterior, otro punto interesante que tratan estos autores es el planteamiento de las OSC como actores políticos, no sólo como prestadores de servicios, y la pregunta que surge seguidamente es de donde emana su legitimidad, puesto que a diferencia por ejemplo de sindicatos y mutuales, no representan intereses de un sector de afiliados, en este caso las OSC que se dicen actores privados actuarían en representación de intereses públicos. A la hora de analizar la interacción entre OSC y el gobierno, para participar en el sistema político en sí, las OSC necesitan tener legitimidad, definida esta como “un reconocimiento ganado en la ciudadanía y/o en decisores relevantes que consideran justificado el derecho de la organización a ejercer influencia en las políticas públicas” (González Bombal, Villar, 2005 p.5). Las fuentes de dicha legitimidad pueden ser diversas, lo cierto es que la construcción de legitimidad es necesaria para los proceso de incidencia.

Es menester considerar que la organización nunca está aislada sino inmersa en un sistema político, con lo cual no sólo se trata de contemplar lo sucedido con la OSC en particular y la política pública determinada sino que hay que ver que sucede con cada proceso de incidencia. Si el mismo fortalece al sistema democrático y la sociedad civil o no, ya que se puede tener éxito en el proceso de incidencia sin que haya más derechos y ciudadanía como consecuencia, plantean G. Bombal y Villar.

No es posible afirmar que la participación de las OSCs en las políticas públicas implica un fortalecimiento de la sociedad civil o una ampliación de la ciudadanía per se. Idea que también hallábamos en Leiras.

Algunos autores⁷ han advertido que en ciertos países las organizaciones de la sociedad civil, y en especial las ONG son más próximas a los poderosos que a los excluidos. Así es más común que se hable de clientes que de bases sociales, o de fortalecer organizaciones antes que de promover movimientos entorno a problemas relevantes. Por eso el balance entre capacidad técnica y participación social es una de los mayores desafíos para las OSC que participan en procesos de incidencia.

La co-creación en políticas públicas

Luego de la introducción al tema de la NGP e incidencia en las políticas públicas, estamos en condiciones de incorporar un criterio más a nuestro trabajo, el de co-creación. Desde un comienzo hemos afirmado que asistimos a momentos de cambios permanentes, la innovación dentro de la gestión pública es prácticamente un tema obligado, las nuevas tecnologías acompañan el proceso y por momentos lo aceleran. En el marco de estos cambios, si bien la NGP fue parte, y un primer paso hoy se busca ir un poco más allá en la forma de gestionar las políticas públicas. A través de lo que se conoce como co-creación, se intenta incorporar al ciudadano en la elaboración de las políticas públicas, sus implicancias una transformación de la perspectiva. La co-creación ya no es una visión en la que el ciudadano es un actor pasivo, el cliente buscando ser satisfecho por un prestador de servicios, sino por el contrario en esta forma de gestionar el ciudadano tiene una participación activa y permanente en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se puede definir co-creación como "un proceso activo, creativo, y social, basado en la colaboración entre los gobiernos y los ciudadanos y / o

⁷ Hulme, David, y Edwards, Michel: "Conclusion: Too Closet of the Powerful, Too far from the Powerless" en *NGOs, State and Donors: Too Close for Comfort? Save the Children*, 1997.

Fowler, Alan: "NGOs as a Moment in History: Beyond Aid to Social Entrepreneurship and Civic Innovation", en *Third World Quarterly*, Vol. 21, n°4, 2000.

entre los ciudadanos y ciudadanos que es facilitado por el gobierno en pos de generar valor para los ciudadanos a través de servicios innovadores.” (Kannan y Mei Chang, 2013, p.11).

Como decíamos en un comienzo está claro que las TIC's han favorecido ampliamente este tipo de políticas, abiertas y multiactorales hoy las plataformas colaborativas comienzan a ser en varios lugares del mundo moneda corriente. Como un ejemplo de co-diseño de políticas públicas en Canadá, existe una única plataforma en la que los ciudadanos tienen la posibilidad de aportar contribuciones o evaluar el funcionamiento de todos los organismos de gobierno, allí queda registrada cada opinión u aporte clasificado por agencia. Por otra parte, un ejemplo de co-producción lo vemos en Estados Unidos el sitio interactivo SeeClickFix, permite informar a los ciudadanos sobre baches, graffitis, o situaciones en su zona que no son de gravedad y luego ver el seguimiento que le dan las autoridades locales. El último ejemplo es el de co-brindar un servicio, en el Reino Unido funciona lo que se llama Proyectos de intervención Familiar. La idea es evitar los comportamientos que conllevan riesgo social, es intensivo. Se proporciona alojamiento en comunidad monitoreado 24 horas, para familias problemáticas. Lo clave del proyecto es la relación de toda la familia y un trabajador de respaldo, bajo contrato con sanciones. 85% de los participantes del proyecto había reducido los comportamientos riesgosos, el desmembramiento familiar y la falta de vivienda. (Kannan y Mei Chang, 2013). Si bien es un comienzo para estas modalidades, es un desafío que hoy ya está presente en Latinoamérica. Por lo cual consideramos que son debates que desde lo académico y el sector público deben plantearse, dando lugar a nuevas formas de construir políticas públicas. A continuación un diagrama que representa las interacciones en la co creación.

Diagrama de co-creación